

УДК 347.51

Д.А. Колбасин, кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и трудового права Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: kafedragtp@tut.by)

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЕДИНИЦЫ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Рассматривается один из основных институтов гражданского права: право государственной собственности. Акцентируется внимание на его субъектах. Проанализированы некоторые точки зрения на рассматриваемую проблему.

Ключевые слова: административно-территориальная единица, государственная собственность, имущество, Национальное собрание Республики Беларусь, право собственности, Совет Министров Республики Беларусь.

Государство и административно-территориальные единицы (область, район и др.) при характеристике сторон гражданских правоотношений выступают в качестве особых субъектов в гражданском обороте: выполняют в целом роль регулятора различного рода возникающих отношений в пределах определенной законодательством компетенции и при этом наряду с другими субъектами в равной мере подчиняются принципам равенства, а также, в случае необходимости, полной имущественной ответственности по взятым на себя обязательствам.

Особое место среди возникающих отношений, участниками которых в рассматриваемом случае являются Республика Беларусь и административно-территориальные единицы, занимают отношения государственной собственности – основы участия, объекта и одного из основных институтов гражданского права, имеющего приоритет над остальными формами собственности. Субъектами права государственной собственности являются Республика Беларусь (ее собственность) и административно-территориальные единицы (их собственность). Такое деление на субъекты обусловлено действующим законодательством и вызвано формированием бюджетов Республики Беларусь, соответствующих административно-территориальных единиц и возможностью лучшего управления государственным имуществом.

Выступая в качестве самостоятельного субъекта собственности, Республика Беларусь, административно-территориальные единицы не отвечают по обязательствам друг другу. От имени собственника в отношении имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь, выступает Совет Министров Республики Беларусь, на который возложена и организация управления государственной собственностью (ст. 107 Конституции Республики Беларусь). Действия по управлению государственной собственностью можно проследить уже на этапе реализации самим государством своих правомочий как собственника.

На общегосударственном уровне нормативное правовое регулирование объема и способов владения, пользования и распоряжения различными видами государственной собственности осуществляют: Национальное собрание Республики Беларусь, Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь. В издаваемых нормативных правовых актах высшие органы государственной власти определяют правовой режим объектов государственной собственности, тем самым проявляя участие в управлении ею.

Государство обладает всеми правомочиями собственника по владению, пользованию и распоряжению, само в целом не осуществляет принадлежащее ему право собственности и делает это через государственные управленческие системы, предприятия, учреждения, которые наделены правомочиями по владению, пользованию, распоряжению государственным имуществом в пределах, установленных актами законодательства. Правомочия по владению, пользованию и распоряжению государственным имуществом и эта же триада правомочий, закрепленных за государственными органами, существенно отличаются друг от друга по объему содержания их управомоченности. Объясняется это тем, что государство в данном случае находится вне зависимости от чьей бы то ни было воли. Другие лица, однако, управляя указанным имуществом, зависят от воли государства как его собственника и следуют его указаниям, т. е. власть государства как особого субъекта права собственности опирается на закон, им самим принятый.

Таким образом, государство обладает всеобъемлющими полномочиями по управлению своей собственностью, но реализует принадлежащие ему полномочия непосредственно и через свои представительные органы, осуществляющие управление от имени народа. В таком качестве они сами непосредственно не выступают, а создают для этого соответствующие органы по управлению государственным имуществом, фонды государственного имущества. Так, в соответствии со ст. 11 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. «О Совете Министров Республики Беларусь» Совет Министров Республики Беларусь выполняет функции собственника в отношении имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь, организует управление государственной собственностью. Правительство Республики Беларусь имеет право создавать, реорганизовывать, ликвидировать предприятия, организации, учреждения, объединения, имущество которых находится в собственности Республики Беларусь; принимает решения по согласованию размещения вновь создаваемых либо реконструкции действующих предприятий, имеющих общегосударственное значение.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» в Государственном комитете по имуществу создан фонд государственного имущества, проведено разделение функций Государственного комитета по имуществу и Министерства экономики. На Государственный комитет по имуществу возлагается проведение единой государственной политики в области земельных отношений, геодезии и картографии, по вопросам имущественных отношений (включая управление, распоряжение, приватизацию, оценку и учет имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь), ведения соответствующих кадастров и реестров. За Министерством экономики сохранены функции по выработке государственной политики в сфере управления государственным имуществом и приватизации.

Итак, все связанное с разработкой и проведением государственной политики по управлению государственным имуществом, его отчуждение, организация владельческого надзора относятся к компетенции Министерства экономики Республики Беларусь.

Тем не менее ряд функций по управлению государственным имуществом в пределах осуществляемых им полномочий возложено и на другие министерства и ведомства. Например, отношения в области охраны окружающей среды на республиканском уровне регулируются Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и соответствующими комитетами при исполнительных и распорядительных органах в отношении этих же объектов коммунальной собственности.

Интересы государства как собственника в некоторых случаях могут представлять финансовые либо специально созданные для этого органы.

С помощью представительных органов, местных органов власти, органов управления государство осуществляет право собственности путем издания соответствующих нормативных правовых актов, т. е. в данном случае реализует принадлежащие ему полномочия непосредственно. Что же касается осуществления полномочий через свои предприятия и учреждения, то в соответствии со ст. 216 Гражданского кодекса Республики Беларусь имущество, находящееся в государственной собственности, может закрепляться за государственными юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Закрепляя за органами власти и управления, предприятиями и учреждениями имущество, государство осуществляет через них право собственности, оставаясь при этом единственным собственником и сохраняя за собой все права собственника.

Имущество, закрепленное за организациями, может переходить от одной государственной организации к другой в силу государственно-правовых (административных) актов и на основании сделок, имея по-прежнему одного собственника – само государство. При этом данное качество сохраняется независимо от того, закреплено ли имущество за государственной организацией на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Вторым субъектом права государственной собственности выступают административно-территориальные единицы. Непосредственно же управление коммунальной собственностью от имени населения осуществляют органы местного управления и самоуправления: соответствующие местные Советы депутатов, исполнительные комитеты и их органы в порядке и на условиях, определенных законодательными актами, в том числе и решениями, принятыми местными Советами. Полномочия органов управления административно-территориальных единиц определены в Конституции Республики Беларусь и Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции решают вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных

органов (ст. 120 Конституции Республики Беларусь). К исключительной компетенции местных Советов в отношении коммунальной собственности относится определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью.

Согласно ст. 17 Закона «О местном управлении и самоуправлении» органы местного управления и самоуправления определяют в пределах, установленных законом, порядок управления и распоряжения собственностью соответствующей административно-территориальной единицы. При этом Советы, по их поручению – исполнительные комитеты и местные администрации, обладают преимущественным правом на приобретение в установленном законодательством порядке находящихся на их территории зданий, сооружений и других объектов, которые могут быть использованы для местных нужд.

В порядке, установленном соответствующим Советом, органы местного управления и самоуправления вправе передавать объекты коммунальной собственности во временное или постоянное владение и пользование, сдавать их в аренду, продавать предприятиям, организациям, учреждениям, отдельным гражданам и их объединениям, за исключением ограничений, устанавливаемых законодательством Республики Беларусь.

Споры, возникающие между Советами по определению принадлежности объектов коммунальной собственности, разрешаются вышестоящим Советом, а при несогласии – Советом Министров Республики Беларусь, решение которого является окончательным.

Раскрывая правовое положение субъектов права государственной собственности и разграничивая их компетенцию, вызывает интерес вопрос о месте последних в праве государственной собственности. Собственность Республики Беларусь занимает особый статус. Но ведь нельзя не заметить, что основным назначением собственности административно-территориальных единиц является создание наиболее благоприятных условий непосредственно в деревне, районе, городе, области. Иными словами, ее призвание – удовлетворение материальных, социальных, культурных и иных запросов жителей конкретных административно-территориальных единиц. Именно местными органами управления и самоуправления определяются задачи развития для каждой территории. По их инициативе и при их непосредственном участии идет открытие новых предприятий, введение разных новшеств на какой-то конкретной подведомственной им территории.

Однако дискуссионным остаются вопросы о том, кто является подлинным юридическим и экономическим собственником государственного имущества и на кого должна быть возложена организация управления им. Так, Е.А. Суханов считает, что в экономическом смысле субъектом государственной собственности является народ, а в юридическом – действующие от его имени (и избранные им) представительные органы – Советы депутатов. При этом Советы действуют «от имени народа» и осуществляют «распоряжение и управление» данным имуществом (тем более, что в конкретных имущественных отношениях чаще участвуют даже не сами Советы, а «уполномоченные ими» (а не народом) государственные органы). Последние тоже осуществляют «распоряжение и управление» государственной собственностью, не будучи собственниками ни в юридическом, ни в экономическом смысле [1, с. 70].

Выразителями воли народа являются представительные органы (либо народ, который непосредственно выражает свою волю на референдуме), но управляют и распоряжаются государственной собственностью органы исполнительной власти, непосредственно народом не формируемые и не отчитывающиеся перед ним в деятельности – обычно соответствующие министерства, ведомства и т. д.

В этой связи интересна точка зрения о том, что министерства объективно могут иметь и имеют собственные интересы, не всегда совпадающие с интересами государства, поэтому они и должны осуществлять правомочия по владению, пользованию и распоряжению государственным имуществом [2, с. 32]. И здесь важно понимать, что осуществлять принадлежащие народу правомочия собственника должны только те органы, которые в силу занимаемого положения выражают волю и интересы именно его, а не отдельных социальных формирований.

Действия по управлению государственной собственностью прослеживаются уже на этапе реализации государством своих правомочий как собственника, при этом в юридической литературе выделяются две основные формы:

принятие нормативных правовых актов, определяющих режим владения, пользования и распоряжения государственным имуществом;

создание специального аппарата управления собственностью, а также предприятий и учреждений, которые непосредственно управляют государственным имуществом [3, с. 29].

Как уже говорилось, государство обладает всеми полномочиями собственника по владению, пользованию и распоряжению, управление государственной собственностью осуществляет через свои государственные управленческие системы, предприятия, учреждения. Подтверждением тому служат суждения некоторых ученых-правоведов. М.И. Брагинский утверждает, что государство как таковое не владеет, не пользуется и не распоряжается своим имуществом [4, с. 74]. Всеми перечисленными полномочиями обладают элементы государственной системы. По мнению Н.Д. Егорова, само государство не может непосредственно владеть всей массой принадлежащего ему имущества. Как собственник этого имущества оно может владеть им лишь через свои органы управления государственным имуществом. Только в лице (или в руках) этих органов право владения государственным имуществом получает свое конкретное осуществление и содержание.

Таким образом, рассмотренные позиции указывают на необходимость внесения уточнений, связанных с выполнением функций собственника в отношении имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь, и организацией управления государственной собственностью. Другими словами, в законодательном порядке следует закрепить положение о том, что государственная собственность принадлежит народу в лице Национального собрания Республики Беларусь, которое делегирует управление ею соответствующим элементам государственной системы, и в частности Правительству Республики Беларусь и его структурным звеньям. Основанием, подтверждающим названную необходимость, служит в том числе и конституционное утверждение, что единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ, осуществляющий власть через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией (ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Беларусь). Тем самым возникает и объясняется необходимость разработки правового механизма, определяющего правовую природу конкретного субъекта, осуществляющего полноправную власть в отношении государственной собственности.

1. Суханов, Е.А. Лекции о праве собственности / Е.А. Суханов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 238 с.
2. Егоров, Н.Д. Право государственной (общенародной) собственности в период перестройки / Н.Д. Егоров // Совет. государство и право. – 1988. – № 5. – С. 32.
3. Дерюга, Н.Н. Право собственности в деятельности органов внутренних дел / Н.Н. Дерюга, О.В. Макаров. – Хабаровск : Изд-во Хабар. ВШ МВД РФ, 1992. – 45 с.
4. Брагинский, М.И. Участие советского государства в гражданских правоотношениях / М.И. Брагинский. – М. : Юрид. лит., 1981. – 190 с.

Дата поступления в редакцию: 02.05.16

D.A. Kolbasin, Candidate of Juridical Sciences, Professor, Professor of Civil and Labor rights of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

REPUBLIC OF BELARUS AND ADMINISTRATIVE UNITS AS A SUBJECT OF RIGHTS STATE PROPERTY

It is considered one of the most important institutions of civil law-state ownership. The attention is accented to the subjects of state ownership. Some points of view on the problems are analyzed.

Keywords: administrative and territorial unit, state property, the property of the National Assembly of the Republic of Belarus, the ownership, the Council of Ministers of the Republic of Belarus.

УДК 349.225.6

О.Ф. Конопляник, старший инспектор отдела идеологической работы и кадрового обеспечения учреждения образования «Центр повышения квалификации руководящих работников и специалистов» Департамента охраны МВД Республики Беларусь, слушатель магистратуры факультета заочного обучения Академии МВД Республики Беларусь (e-mail: Konopliani82@mail.ru)

ДИСЦИПЛИНАРНЫЙ ПРОСТУПОК КАК ОСНОВАНИЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Анализируются объект, субъект, субъективная и объективная стороны дисциплинарного проступка, которые в своем единстве являются условиями применения дисциплинарной ответственности к работнику, нарушившему трудовую дисциплину.